ANNALES UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA • LUBLIN
POLSKA • ПОЛЬША • POLAND
VOL. XXIII, 18 SECTIO G 1976

Instytut Historii i Teorii Państwa i Prawa UMCS
Zakład Teorii Państwa i Prawa i Historii Doktryn Polityczno-Prawnych

Tadeusz REKIEL, Krzysztof WINKLER

O potrzebie badań nad strukturą oraz funkcjami gminy i podstawowych jednostek w gminie

О необходимости исследований над структурой и функциями гмины и ее начальных единиц

On the Need to Investigate Structure and Functions of Gmina* and the Basic Organizational Units within it

Doniosłym i aktualnym problemem w naszym kraju jest obecnie zapewnienie optymalnej sprawności i nowoczesności w organizacji i metodach funkcjonowania państwa, organów władzy, administracji państwowej i gospodarczej. Tylko sprawnie funkcjonujące państwo zdolne jest zapewnić wszechstronny rozwój społeczny, postęp techniczno-ekonomiczny, wzrost poziomu życia i kultury społeczeństwa.[1] Osiągnięcie tych celów zależy w dużej mierze od sprawności działania terenowych organów władzy i administracji państwowej, będących głównymi elementami w organizacyjnej strukturze terenu, traktowanej jako lokalny układ polityczno-gospodarczy.[2] Podstawowymi elementami tego układu są organy państwowe, jednostki gospodarcze, zakłady świadczące usługi niematerialne i organizacje społeczne. Przestrzenne granice lokalnych układów polityczno-gospodarczych wyznaczone są przez administracyjny podział państwa. Nowoczesność tego podziału, a szczególnie nowoczesność jednostek stopnia podstawowego i ich struktury organizacyjnej, jest jednym z warunków prawidłowej realizacji społeczno-gospodarczego rozwoju kraju.[3]

Patrząc na to zagadnienie w perspektywie historycznej, nie będzie wielkiej przesady w stwierdzeniu, że na przykład Anglia swą potęgę państwową zawdzięczała między innymi rozwojowi samorządu lokalnego.

---

* Gmina — basic unit of administrative and economic division in rural areas.

[1] Por. R. Orzechowski: *Raport o stanie prawa*, „Prawo i Życie" 1975, nr 38.

[2] Por. M. Mozgawa: *Struktura układów ustrojowo-politycznych w państwie socjalistycznym*, Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, sectio G, vol. XX, Lublin 1973, s. 250.

[3] Por. M. Waligórski: *Polityczna funkcja administracji*, „Organizacja — Metody — Technika" 1975, nr 3, s. 7—10.

Także polityka ekonomiczna Bismarcka nie przyniosłaby Niemcom tylu korzyści, gdyby nie była oparta na dobrze przygotowanych zasadach organizacyjnych administracji podstawowej.

Aktualnie w Polsce na terenach wiejskich jednostką stopnia podstawowego w dwustopniowym podziale administracyjnym państwa jest gmina.[4] Jako podstawowe ogniwo społeczno-gospodarcze winna być ośrodkiem zaspokajającym w sposób całościowy, harmonijny i wszechstronny wszystkie podstawowe potrzeby jej mieszkańców.[5] To główne założenie gminy przypomina nieco zadania miniaturowego państwa antycznej Grecji — *polis*, które wraz z samorzutnie podporządkowaną społecznością miało wypełniać funkcje zaspokojenia wszystkich potrzeb jego mieszkańców.[6]

Przyjmujemy, że zasadnicze funkcje gminy, jako podstawowej jednostki administracyjnej, zbudowanej na wzór społeczeństwa „globalnego", tzn. obejmującej całość życia społeczno-gospodarczego na swoim terenie, wiążą się z zaspokajaniem produkcyjnych i konsumpcyjnych potrzeb społeczeństwa, a w rezultacie z poziomem życia istniejącym na terytorium całego państwa. Działalność gminy związana jest ściśle z realizacją wewnętrznej funkcji państwa, co w praktyce wyraża się w wykonywaniu zadań państwowych w lokalnym zakresie. Udział gminy w realizacji tej funkcji zależy od celów stawianych aktualnie przez państwo i jego siły polityczne.

Zgodnie z obserwacją historyczną, możemy dojść do wniosku, że zmieniające się struktury społeczne powodują zmiany funkcji jednostek organizacyjnych. Układ i organizacja tych jednostek uwarunkowane są czynnikami politycznymi i technicznymi.[7] Stąd też wynika konieczność dostosowywania systemu i metod zarządzania oraz rozwiązań strukturalno-organizacyjnych do stale zmieniających się warunków społecznych i gospodarczych.[8]

Osiągnięcie jak najszybszego wzrostu społeczno-gospodarczego wymaga optymalizacji funkcji i struktur organizacyjnych. Wyrazem uświadomienia sobie ogromnych rezerw tkwiących w racjonalnej organizacji i zarządzaniu, szczególnie ważnych w okresie intensyfikacji gospodarki, jest

---

4 Por. art. 1, pkt 2 ustawy z 28 V 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa i zmianie ustawy o radach narodowych, Dz. U. nr 16, poz. 91.

5 Por. art. 1 ustawy z 29 XI 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych, Dz. U. nr 49, poz. 312.

6 Por. G. L. Seidler: *Przedmarksowska myśl polityczna*, Kraków 1975, s. 83.

7 Por. M. Jaroszyński: *Problemy ustroju administracyjnego* [w:] *Z teorii i praktyki prawa administracyjnego PRL*, Warszawa 1964, s. 32 i n.

8 Por. przemówienie E. Gierka i referat P. Jaroszewicza wygłoszone 30 VI 1975 r. na posiedzeniu Komisji Partyjno-Rządowej dla Unowocześnienia Systemu Funkcjonowania Gospodarki i Państwa, „Nowe Drogi" 1975, nr 8, ss. 5—23.

w wielu dyscyplinach prawniczych, w naukach socjologicznych i ekonomicznych wzrost zainteresowania problematyką funkcjonowania jednostek podstawowych administracji państwowej i gospodarczej. Zainteresowanie to jest także spowodowane szybko zmieniającą się hierarchią celów i zadań realizowanych przez państwo, narastaniem nowych potrzeb, poszukiwaniem rezerw, nowych potencjałów produkcyjnych, lepszych modeli i struktur.

Ważna rola gminy w działaniu całego państwa i w osiąganiu celów rozwoju społeczno-gospodarczego wymaga jak najlepszego jej funkcjonowania i optymalnej struktury organizacyjnej. Właśnie badania naukowe nad funkcjami i strukturą gminy mogłyby być między innymi podstawą do optymalnych rozwiązań modelowo-strukturalnych na jej terenie. Badania nad najlepszymi wzorami gminy mają u nas długą tradycję, sięgają dawnych lat naszej państwowości. Już wówczas dostrzegano potrzebę umocnienia gminy, zracjonalizowania jej struktury, określano jej znaczenie dla wzmocnienia siły państwa.[9] Aktualnie szczególnie doniosłe byłoby rozpoczęcie badań prawno-socjologicznych obejmujących strukturę i funkcję gminy, a także strukturę i funkcje podstawowych jednostek organizacyjnych umieszczonych na jej terenie. Właśnie od prawidłowego funkcjonowania podstawowych jednostek, tworzących instytucjonalno-organizacyjny układ gminny, zależy w dużej mierze proces zaspokajania potrzeb mieszkańców gminy. Dla potrzeb praktyki ważne byłoby, po ustaleniu, jakie podmioty działają w gminie, zbadanie celowości ich umieszczenia, wzajemnych zależności i funkcjonalnych związków oraz określenie: które z nich mają charakter „podstawowych jednostek", które nie i dlaczego, jakie są ewentualnie zbędne, a które są potrzebne (a nie ma ich) i dlaczego.

Przy opracowywaniu problematyki takich badań powstają trudności wynikające już choćby z tego, że aczkolwiek struktura i funkcje wywołują u przedstawicieli różnych nauk coraz większe zainteresowanie — zwłaszcza jeśli z pomocą tych kategorii badane są wzajemne zależności — to pojęcia te w różnych dyscyplinach są niejednolicie definiowane. Na przykład pojęcie struktury w ujęciu ontologicznym oznacza układ części składowych oraz zespół związków między nimi, właściwych dla danego systemu jako całości. Strukturę może stanowić także sam zespół tych związków lub sam układ elementów danej całości.[10] Można ją również traktować jako rozmieszczenie elementów składowych (części) oraz zespół relacji między tymi elementami, charakterystyczny dla danego układu (zbioru — systemu).[11]

---

[9] Por. np. B. Koskowski: *Polityka gminna*, Warszawa 1907.

[10] Por. J. Lipiec: *Podstawy ontologii społeczeństwa*, Warszawa 1972, s. 30 i n.

[11] Por. *Wielka encyklopedia powszechna*, t. 11, Warszawa 1968, s. 57.

Pojęcie struktury według C. Lèvi-Straussa, jednego z głównych przedstawicieli strukturalizmu na Zachodzie, oznacza swoistą budowę całości dającej się ująć jako określona jednostka. Odnosi się ona, według tej koncepcji, nie tyle do rzeczywistości empirycznej, ile do zbudowanych na jej podstawie modeli. Z kolei modele mogą dotyczyć rzeczywistości uświadomionej lub nieuświadomionej.[12] Struktura jako całość ma podlegać pewnym niezmiennym prawom, którym są podporządkowane także jej elementy. Ta całość nie jest sumą części (elementów), z których się składa, ale ich swoistym układem. Niezmienne prawa struktury możemy nazwać jej cechami. Istnieje prawo przekształceń struktury od prymitywnej do najbardziej skomplikowanej. Natomiast prawo samosterowności struktur ma zapewniać możliwość takiego działania ich mechanizmu, że mogą się one same regulować do pewnych granic konstruowania.[13] Strukturę można pojmować statycznie i dynamicznie. Ponieważ przyjmujemy, że termin „struktura" oznacza wzajemne współistnienie elementów, a więc dynamikę układu, któremu może odpowiadać określona rzeczywistość, tym samym opowiadamy się za dynamicznym jej pojmowaniem.

Pomiędzy strukturą a funkcjami występują zależności, mające charakter sprzężenia zwrotnego, co oznacza, że funkcja jest wynaczana przez strukturę i jest od niej zależna, jednak we wstępnej fazie, szczególnie struktura organizacyjna, wyznaczona jest przez funkcję. Zależność ta ciągle podlega zmianie (coraz to inny czynnik wpływu).

O funkcji w zastosowaniu na przykład do zespołów organizacyjnych mówimy wtedy, gdy wykonują one „określoną, powtarzającą się czynność" lub grupę czynności „scharakteryzowaną przez rodzaj znaczenia jej dla celu jednoczącego czynności i uczestników tego zespołu jako takich", dlatego treść funkcji uwarunkowana jest zawsze przez zadania.[14] Wiele znaczeń przypisuje się terminowi „funkcja" w socjologii.[15] W naszych rozważaniach w odniesieniu do płaszczyzny socjologicznej sens wyrażenia „pełnić funkcję" najadekwatniej oddaje zwrot: „wykonywać zadanie polegające na zaspokojeniu potrzeb".[16]

Próbując wykorzystać te ustalenia do potrzeb badań nad strukturą

---

[12] C. Lèvi-Strauss: *Antropologia strukturalna*, Warszawa 1970.

[13] Por. J. Piaget: *Strukturalizm*, Warszawa 1972, ss. 31—44.

[14] Por. T. Kotarbiński: *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1975, s. 93.

[15] Por. H. Stasiak: *Pojęcia związane z terminem funkcja w socjologii*, „Studia Socjologiczne" 1964, nr 2, s. 245 i n.

[16] *Ibid.*, s. 261, por. także W. Piotrowski (i in.): *System instytucji i organizacji wiejskich a gospodarka indywidualna*, „Roczniki Socjologii Wsi" 1975, t. XII, s. 76.

i funkcjami gminy, możemy rozpatrywać gminę jako mikroregion administracyjno-gospodarczo-społeczny. Charakteryzuje ją dość skomplikowana struktura, bowiem w jej skład wchodzą funkcjonalnie powiązane takie elementy, jak gospodarstwa i rodziny wiejskiej społeczności lokalnej oraz układ instytucji i organizacji. Związki tych elementów wynikają z obiektywnej sytuacji gminy oraz wewnętrznego ukształtowania, związanego z morfologią każdej jednostki. Dlatego nasze zainteresowania nie pomijają także problemu struktur organizacyjnych poszczególnych jednostek, które są częścią składową gminy i wypełniają funkcje na rzecz gminy jako całej zbiorowości terytorialnej. Nie powinno się stracić z pola widzenia także powiązań społeczno-ekonomicznych i prawnych, które mają wpływ na realizację założonych funkcji poszczególnych jednostek oraz podstawowych funkcji gminy. Układy — ekonomiczny czy prawny — formułują wyznaczniki strukturalne, które przybierają postać instrumentów politycznych, prawnych i ekonomicznych, oddziałujących na realizację funkcji.

W naszych rozważaniach gminę traktujemy jako element struktury państwa pojętego jako całość. Jest ona regulowana między innymi także przez normy prawne. O jej — z określonego punktu widzenia — „powinnościowym modelu" w zakresie struktury organizacyjnej i funkcjach decyduje prawo.[17] Stąd wynika potrzeba badań struktury i funkcji z punktu widzenia obowiązującego prawa. Nie oznacza to jednak, że badania winny odnosić się tylko do konfrontacji założonego przez ustawodawcę modelu z rzeczywistością. Badania wzajemnych relacji, związków, zależności pomiędzy strukturą a funkcjami gminy winny doprowadzić do osiągnięcia takich rezultatów, które w trakcie działalności nie są dostrzegane bądź ustawodawca ich nie przewiduje. Jeśli układ określonej struktury ma spełniać racjonalne wymogi czy być uzasadniony gospodarczo i politycznie, winien mieć charakter umożliwiający potencjalną jego dynamikę. Bez założenia możliwości dalszej ewolucji będzie czynnikiem hamującym rozwój gospodarki i społeczeństwa, tj. strukturą inercyjną, która uległa zbytniej petryfikacji.[18] Dlatego badania powinny zmierzać do wykrycia barier i czynników hamujących osiągnięcie założonych celów.

Przedmiotem zainteresowań w takich badaniach będzie też odpowiedni stopień samosterowności struktury gminy, rozumianej jako samorzutne

[17] Na temat organizacji administracji obszernie pisze W. Dawidowicz: *Założenia badań nad administracją państwową oraz nad podstawami jej funkcjonowania w społeczeństwie*, „Państwo i Prawo" 1975, nr 6, s. 20 i n.; *id.*: *Zagadnienia teorii organizacji i kierowania w administracji państwowej*, Warszawa 1972, ss. 75—79.

[18] Por. J. Szczepański: *Nauka a rozwój społeczno-gospodarczy kraju*, [w:] *II Kongres Nauki Polskiej, Materiały i dokumenty*, t. 2, cz. 1, Warszawa 1974, ss. 565—590; por. także A. Zawiślak: *Szkice zarządzania*, Warszawa 1974, s. 222.

dostosowywanie się danego obiektu do nowych warunków, co, naszym zdaniem, wiąże się z działalnością koordynacyjną w gminie, wyznaczającą cele i funkcje mające nie dopuścić do sprzeczności w całym układzie. Zadaniem tych badań będzie też ustalenie, jaki ma to związek z kierowniczą rolą partii, która między innymi ustala kierunki działania określonych struktur w państwie socjalistycznym.[19] Nas szczególnie będzie interesowała rola partii i innych sił politycznych działających w gminie w odniesieniu do nowego modelu gminy w aktualnej sytuacji polityczno-gospodarczej.[20]

Badania gminy obejmą również funkcje gminy jako całości, jak i podstawowych jednostek umieszczonych na jej terenie. Chodzi tu o takie jednostki, jak: gminna rada narodowa, naczelnik gminy, urząd gminy, organizacje społeczne i polityczne działające na terenie gminy, jednostki gospodarcze i inne. Funkcje tych jednostek możemy podzielić na: podstawowe, regulacyjne i pomocnicze.[21] Do podstawowych zaliczymy ogół czynności dotyczących realizowania zasadniczego celu jednostki, a także jej zewnętrznych głównych celów. Do regulacyjnych należy formułowanie celów i działanie, takie jak: planowanie i organizowanie toku czynności, organizacja struktur, likwidowanie niepożądanych odchyleń. Decydują one o funkcjonowaniu całości. Do pomocniczych zaliczamy inne funkcje, które są niezbędne po to, by funkcje podstawowe i regulacyjne mogły być spełniane.

Inne kryterium podziału pozwala nam na wyodrębnienie następujących funkcji: politycznej, gospodarczej, społeczno-wychowawczej, ochronnej i opiekuńczej, organizatorskiej oraz programująco-zarządzającej. Ogół tych funkcji wypełnianych na obszarze gminy właściwie wyczerpuje zadania występujące w życiu społeczno-gospodarczym tego mikroregionu. Funkcja polityczna gminy obejmuje realizację programu partii — lub jeśli chodzi o rolnictwo — wspólnego programu PZPR i ZSL — oraz realizację wewnętrznej funkcji państwa w lokalnym zakresie. Funkcja gospodarcza dotyczy organizacji życia zbiorowego i indywidualnego, związanego z produkcją rolną, przemysłem i rzemiosłem, jak też organizację konsumpcji indywidualnej i zbiorowej, zaspokajanie potrzeb konsumpcyjnych w obrębie gminy. Pozostałe funkcje wypełniają kulturotwórczy i oświatowy zakres życia, ochrony mienia społecznego, ochrony dóbr ma-

---

[19] Por. A. Łopatka: *Kierownicza rola partii komunistycznej w stosunku do państwa socjalistycznego*, Poznań 1963, ss. 207—208.

[20] Por. W. Skrzydło: *Kierownicza rola PZPR w społeczno-politycznym modelu gminy* (referat wygłoszony na konferencji naukowej na temat: *Teoretyczne i praktyczne aspekty funkcjonowania gminy*, Rzeszów, kwiecień 1974, powiel.).

[21] Por. J. Zieleniewski: *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1975, s. 399.

terialnych i moralnych poszczególnych obywateli, doskonalenie i stałe unowocześnianie funkcjonowania aparatu państwowego.

Naszą hipotezą ogólną, którą chcielibyśmy zweryfikować w badaniach empirycznych dostosowanych do zakresu działania gminy, jest przypuszczenie, że zachodzi ścisła zależność pomiędzy strukturą i funkcjami każdej jednostki„ a także całej gminy.[22] Stopień tej zależności kształtuje się różnie — wydaje się, że jest determinowany strukturą społeczno-ekonomiczną i prawną gminy. Zachodzi również przypuszczenie, że funkcje założone nie zawsze w pełni są zgodne ze spełnianymi, można obserwować krzyżowanie bądź pokrywanie się ich.

Poznanie funkcji rzeczywiście spełnianych, konfrontacja ich z założonymi, analiza czynników warunkujących odchylenia pomiędzy nimi, a także odkrycie i ustalenie współzależności pomiędzy strukturą i funkcjami może dać podstawę do uogólnień teoretycznych w określonym czasie. Może to także pozwolić na sformułowanie wniosków praktycznych dotyczących optymalnej organizacji gminy, jej sprawnej i skutecznej działalności. Wydaje się, że taki kierunek rozważań nad gminą odbiegałby nieco od znanych nam badań socjologicznych czy prawnych.[23]

Zgodnie z koncepcją zarysowywaną przez prof. G. L. Seidlera w lubelskim ośrodku naukowo-badawczym, badania socjologiczno-prawne nad gminą będą dotyczyły czterech głównych kierunków:

1. Jak funkcjonuje mechanizm gminy?
2. Jak przedstawia się koordynacja funkcji?
3. Jak odnosi się społeczeństwo do funkcjonującego mechanizmu gminy?
4. Jakie są cele perspektywiczne i regionalne gminy oraz jak przebiega realizacja planów społeczno-gospodarczego rozwoju i przestrzennego zagospodarowania gminy?

Udzielenie odpowiedzi na pytanie pierwsze wymaga zbadania funkcji założonych, uświadomionych i rzeczywistych gminy jako całości oraz podstawowych jednostek umieszczonych na jej obszarze, tworzących strukturę organizacyjną gminy. Pamiętamy naturalnie o uwzględnieniu także

---

[22] Problematyka takich badań jest opracowywana we współpracy z zespołem prof. J. Turowskiego.

[23] Przykładowo można wskazać następujące dotychczasowe pozycje zawierające omówienie takich badań: J. Borkowski, W. Piotrowski: *Gromadzkie Rady Narodowe w układzie instytucji gromadzkich*, „Problemy Rad Narodowych" 1972, nr 22; *Gromadzkie Rady Narodowe w świetle badań empirycznych przed reformą*, Praca zbiorowa pod red. S. Zawadzkiego, Warszawa 1973; R. Kostecki: *Badania nowej pozycji gminy i jej organów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1974, nr 4; B. Urgacz: *Funkcjonowanie instytucji społecznej w gminie na przykładzie Społecznej Komisji Pojednawczej*, „Kultura i Społeczeństwo" 1975, t. 19, nr 2/3; J. Turowski: *Drogi modernizacji wsi*, Warszawa 1970.

wewnętrznej struktury organizacyjnej każdej jednostki podstawowej i zbadaniu jej wpływu na realizację funkcji.

Odpowiedź na drugie pytanie powinna uwzględnić koordynację poziomą i pionową, zarówno założoną, jak i rzeczywistą. Czy w koordynacji zachodzą sprzeczności i bariery, na czym polegają i jakie są ich uwarunkowania? Jak koordynacja wpływa na pełnienie funkcji poszczególnych jednostek i całej gminy? Doniosłość działań koordynacyjnych na terenie gminy, zgodnie z poglądem formułowanym w literaturze prawniczej, została spowodowana aktywnością podmiotów gospodarowania i administrowania. Taka instytucja prawna, jak koordynacja elementów strukturalnych, stanowi obecnie nową jakość w zbiorze instytucji prawnych.

Odpowiedź na trzecie pytanie wiąże się z analizą struktury, funkcji i koordynacji przez pryzmat ocen społecznych. Jaki jest wpływ społeczeństwa na funkcjonowanie gminy i podstawowych jednostek, na organizowanie procesów służących zaspokajaniu potrzeb obywateli i rozwijanie form organizacyjnych?

Odpowiedź na pytanie czwarte wymaga uwzględnienia celów stojących przed gminami, a znajdujących swoje odbicie w planach społeczno-gospodarczego rozwoju i przestrzennego zagospodarowania. Jest to bardzo doniosłe, ponieważ w naszych warunkach ustrojowych prawidłowe funkcjonowanie organów władzy i administracji ściśle wiąże się z umiejętnym planowaniem. Przygotowanie projektu planu, a także jego realizacja wymaga koordynacji. Plan przesądza często o funkcjach gminy i jednostek podstawowych. Dlatego należy zbadać, czy przy opracowywaniu planów został harmonijnie skojarzony interes lokalny i ogólnonarodowy, czy i jak zostały określone funkcje gminy i jednostek podstawowych, jak przebiega realizacja planów, czy w aktualnej sytuacji gospodarczej gminy występują czynniki hamujące realizację planów, jakie czynniki stymulują ich wykonywanie.

Te cztery kierunki badań, ze względu na swoją kompleksowość, powinny — naszym zdaniem — w zasadzie wyczerpać podjętą przez nas problematykę. Łączą się one nie tylko z szeroko rozumianą teorią państwa i prawa, ale także wiążą się bezpośrednio z problematyką organizacji i zarządzania, dlatego prowadzone będą przez Zespół do spraw Organizacji i Zarządzania w ramach Instytutu Historii i Teorii Państwa i Prawa UMCS, pod kierunkiem naukowym prof. G. L. Seidlera. Jednocześnie należy podkreślić, że badania te będą prowadzone we współpracy z zespołem lubelskich socjologów pod kierunkiem prof. J. Turowskiego. Nawiązujemy też współpracę z Zakładem Socjologii Wsi i Miasta Uniwersytetu Łódzkiego. Już we wstępnej fazie przygotowywania i konkretyzowania problematyki badawczej korzystaliśmy z instruktywnych konsultacji udzielanych nam przez prof. Jana Turowskiego i prof. Wacława

Piotrowskiego z Łodzi. Realizujemy tym samym postulat literatury prawno-administracyjnej głoszący, że badania w takim zakresie nie powinny ograniczać się tylko do nauk prawnych, ale muszą posiadać w miarę możliwości charakter interdyscyplinarny.[24]

Kierunki naszych badań są zbieżne z problematyką zawartą w „Węzłowych problemach na lata 1976—1980", dziedzina nr 13,3: „Systemy organizacji i zarządzania z zastosowaniem informatyki w gospodarce narodowej".

Podjęte jednak dotychczas prace w ramach własnych zainteresowań mogłyby mieć jeszcze bardziej rozszerzoną problematykę dotyczącą zależności struktury i funkcji. Wydaje się, że nadanie tym badaniom rangi problemu węzłowego odpowiadałoby społecznemu zapotrzebowaniu i zadaniom, jakie stawia przed nauką praktyka funkcjonowania społeczeństwa i państwa socjalistycznego.

Aby osiągnąć cel utylitarny i poznawczy naszych badań i nadać im bardziej praktyczny charakter, istnieje potrzeba umieszczenia pól badawczych w rejonie rozwijającego się od niedawna Lubelskiego Zagłębia Węglowego. Dynamiczne przemiany tej aglomeracji będą wiązały się z przekształceniami strukturalnymi i zmianami funkcji podstawowych jednostek i całych gmin, co powinno powodować konieczność podjęcia tych badań. Zrozumiałe jest, że będą to jednocześnie badania nad procesami zaspokajania potrzeb obywateli.[25] W celu osiągnięcia optymalnych rozwiązań organizacyjnych w tym regionie należy zwiększyć udział nauki w doskonaleniu i unowocześnianiu aktualnego modelu gminy, warunkującego pełny rozwój życia społeczno-gospodarczego na jej obszarze.

Przyjmujemy też założenie odpowiedniego wykorzystania wyników naszych zamierzonych badań przez przedstawicieli praktyki. Kierunki naszych poszukiwań — jak się wydaje — winny gwarantować społeczną rangę przedsięwzięć podejmowanych w lubelskim ośrodku naukowym.

Życzeniem naszym jest, aby wyniki badań zbieżne były z ideą przewodnią dokonanych w latach 1972—1975 reform administracji, zmierzających do doskonalenia aparatu państwa i metod zarządzania. Doskonalenie pojmujemy jako proces ciągły, wymagający stałych zabiegów, mających na celu podnoszenie jakości struktur organizacyjnych i systemów zarządzania.

---

[24] Por. R. Malinowski: *Węzłowe problemy prawa administracyjnego w zarządzaniu gospodarką narodową*, Warszawa 1975, s. 48.

[25] Por. Z. Rybicki: *Administracja gospodarcza europejskich krajów RWPG*, Wrocław 1975, s. 79.

РЕЗЮМЕ

Быстро изменяющиеся в нашей стране общественно-экономические условия требуют постоянного усовершенствования системы управления, с чем связана оптимализация организационных функций и структур.

В настоящее время особенно важным является вопрос взаимозависимости структуры и функции начальных единиц гмины, т.к. в результате реформы местных органов власти и государственной администрации 1972—1975 гг. в новом двуступенчатом административном делении Польского государства гмина стала основным общественно-экономическим звеном, целью которого является полное и гармоническое удовлетворение всех основных потребностей населения данной территории. Процесс удовлетворения производственных и потребительских потребностей зависит от функций (тесно связанных со структурой) начальных единиц гмины, а также от соответствующей координации их деятельности. Исследования над этим вопросом должны носить комплексный и интердисциплинарный характер.

Локализация исследовательских пунктов в районе развивающегося Люблинского угольного бассейна, динамическое развитие которого вызывает изменение функций и структур начальных единиц, дает возможность открыть и установить не только зависимости между организационной структурой этих единиц и их функциями, но также установить степень их адекватности по отношению к потребностям населения и общественно-экономической структуре этого района.

Результаты этих исследований позволяют сформулировать практические выводы относительно оптимальной организации гмины в так специфических условиях и ее четкой и эффективной деятельности.

SUMMARY

The rapidly changing socio-economic conditions in Poland make necessary the continual perfecting of the system of administration which means, in effect, the optimalization of functions and of organizational structures.

In particular correlation between the structure and functions of the basic organizational units in a gmina gains in importance, because as a result of the 1972—75 reform of local government and State administration, which introduced the two-grade administrative division of the country, the gmina became the basic socio-economic link, whose task is to satisfy fully and harmoniously all the basic needs of the inhabitants of the region. The process of satisfying the productive and consumptive needs depends on the functions — which are closely connected with the structure — of the basic units within the gmina and on a proper co-ordination of their activity. Any investigation of the problem should be complex and interdisciplinary.

The localization of investigations in the rapidly developing Lublin Coal Basin, where dynamic changes lead to a new evaluation of structures and functions of the basic administrative units, should help to discover the correlation between the organizational structure of these units and their functions. It should also reveal the degree of their adequacy in relation to the needs of the inhabitants and to the socio-economic structure of their particular region. This will provide a basis for formulating pratical conclusions concerning the optimal organization of the gmina under such specific conditions and concerning its efficient and effective activity.